

VERNEHMLASSUNGSBERICHT
DER REGIERUNG
BETREFFEND
DIE ABÄNDERUNG DES HEIMATSCHRIFTENGESETZES (HSCHG)
ZUR VOR-ORT-ERFASSUNG
DES BIOMETRISCHEN GESICHTSBILDES

Ministerium für Inneres, Wirtschaft und Umwelt

Vernehmlassungsfrist: 30. Juni 2023

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Zusammenfassung	4
Zuständiges Ministerium.....	4
Betroffene Stellen	4
1. Ausgangslage	5
2. Begründung der Vorlage.....	9
3. Schwerpunkte der Vorlage	11
4. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	11
5. Verfassungsmässigkeit / Rechtliches.....	12
6. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung.....	12
7. Regierungsvorlage	13

ZUSAMMENFASSUNG

Die vorliegende Vernehmlassungsvorlage befasst sich mit der Abänderung des Heimatschriftengesetzes (HSchG). Mit der darin vorgesehenen Anpassung soll die Grundlage und die Möglichkeit geschaffen werden, die biometrischen Gesichtsbilder für Reisepässe (inkl. Spezialpässe) und Identitätskarten direkt beim Ausländer- und Passamt vor Ort zu erfassen. Bis anhin muss der Antragsteller eine Farbfotografie (Gesichtsbild) selbst mitbringen, wodurch die Qualität der Gesichtsbilder einer grossen Bandbreite unterliegt.

Ziel der Vor-Ort-Erfassung der biometrischen Gesichtsbilder ist es, eine den technischen Anforderungen entsprechende Qualität der Gesichtsbilder für die Erstellung der Pässe und Identitätskarten zu erreichen. Dies erhöht beispielsweise die Chancen für die Dokumenteninhaber, die Reisedokumente bei automatischen Grenzkontrollen zuverlässig nutzen zu können. Die Vor-Ort-Erfassung erschwert Betrugern zudem die Manipulation von Gesichtsbildern, welche bei den durch die Antragsteller mitgebrachten Fotos nicht ausgeschlossen werden kann. Ausserdem müssen die Antragsteller keine Kosten für die bis anhin selbst mitgebrachten Gesichtsbilder mehr tragen. Die Vor-Ort-Erfassung der Gesichtsbilder reduziert zudem den Aufwand für die Antragsteller sowie das Ausländer- und Passamt, da Gesichtsbilder, die den formellen Anforderungen nicht entsprechen, nicht noch einmal neu besorgt werden müssen.

ZUSTÄNDIGES MINISTERIUM

Ministerium für Inneres, Wirtschaft und Umwelt

BETROFFENE STELLEN

Ausländer- und Passamt

Amt für Informatik

Vaduz, 28. März 2023

LNR 2023-420

P

1. AUSGANGSLAGE

Viele Staaten nutzen bereits (teil-)automatisierte Inspektionssysteme zur Verifikation von Personen. Von einer Verifikation ist die Rede, wenn biometrische Referenzdaten mit einer biometrischen Probe verglichen werden, um festzustellen, ob die betroffene Person auch diejenige ist, als die sie sich ausgibt. Bei einer Inspektion eines maschinenlesbaren Reisedokuments (MRTD)¹ kann so festgestellt werden, ob MRTD und Person wirklich zusammengehören. Dazu können unter definierten Voraussetzungen die auf dem MRTD gespeicherten Daten (biometrische Referenzdaten), beispielsweise die Fingerabdrücke, mit der biometrischen Probe der Person abgeglichen werden. Neben den klassischen MRTD (Pass und Identitätskarte (ID)) werden biometrische Daten auch für andere Dokumente / Anwendungen verwendet, einschliesslich Aufenthaltsbewilligungen (biometrischer Aufenthaltsausweis (BPP)), Visa und vereinzelt auch für Führerscheine. In Liechtenstein ist geplant, dass für alle vom Ausländer- und Passamt (APA) ausgestellten Dokumente, für welche zwingendermassen ein biometrisches Gesichtsbild benötigt wird, künftig die Vor-Ort-Erfassung Anwendung finden soll. Dies umfasst neben dem Pass und dem BPP in Zukunft auch die ID.

Mit der Änderung der Verordnung (EU) 2017/458² wurden folgende Bestimmungen eingeführt, welche Registrierungs- und Inspektionsprozesse beeinflussen:

¹ Auch «Machine Readable Travel Documents» (MRTD) genannt.

² Verordnung (EU) 2017/458 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 hinsichtlich einer verstärkten Abfrage von einschlägigen Datenbanken an den Aussengrenzen, ABl. L 74 vom 18.03.2017, S. 1-7.

- Für Pässe und Reisedokumente, die ein Speichermedium gemäss Art. 1 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004³ des Rates enthalten, soll die Echtheit der Chipdaten überprüft werden.
- Bei Zweifeln an der Echtheit des Reisedokuments oder der Identität seines Inhabers ist mindestens eine der biometrischen Kennungen zu überprüfen, die in die gemäss Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 ausgestellten Pässe und Reisedokumente integriert sind. Nach Möglichkeit wird eine solche Überprüfung auch in Bezug auf Reisedokumente durchgeführt, die nicht unter diese Verordnung fallen.

Daraus folgt, dass im Zweifelsfall eine Überprüfung des Gesichtsbildes oder des Fingerabdruckbildes durchgeführt werden muss. Um eine erfolgreiche Überprüfung zu erreichen, wurden Richtlinien für die Registrierung der biometrischen Daten entwickelt. Die Richtlinien sollen die Verantwortlichen dabei unterstützen, die beste Qualität der biometrischen Registrierung zu erreichen, um:

- Identitätsdokumente mit Gesichtsbildern gemäss den technischen Anforderungen zu erstellen, die im Dokument gedruckt und in Kombination mit hochwertigen Fingerabdruckbildern auf dem Chip gespeichert sind;
- Identitätsfälschung und -betrug durch Sicherstellung der Integrität des Registrierungsprozesses zu verhindern;
- falsche Treffer zu reduzieren und korrekte Übereinstimmung von Gesichtsbildern und Fingerabdruckbildern zu erhöhen;
- Kontrollprozesse, z.B. schnelle und effiziente Grenzkontrollen, zu erleichtern.

³ Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates vom 13. Dezember 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten, ABl. L 385 vom 29.12.2004, S. 1-6.

Der aktuelle Ausstellungsprozess beim APA für die Pässe und Identitätskarten sieht vor, dass der Antragsteller die Farbfotografie (Gesichtsbild) selbst zur Verfügung stellt und mitbringt. Das Gesichtsbild muss den biometrischen Anforderungen entsprechen. Diesbezüglich wendet das APA die „Schweizer Norm“ an. Es dürfen nur Gesichtsbilder akzeptiert werden, welche die entsprechenden formellen Anforderungen erfüllen und nicht älter als 6 Monate sind. Dabei entspricht die Qualität des mitgebrachten Gesichtsbildes nicht immer zu 100% den Anforderungen. Dies wiederum kann dazu führen, dass beispielsweise die Nutzung der automatisierten Grenzkontrollen bei Reisen für den Dokumenteninhaber erschwert wird.

Eine weitere Problematik ist neben der unzureichenden Qualität der Gesichtsbilder die mögliche Manipulation der Gesichtsbilder. Dabei gilt es auf die Problematik der sogenannten «Composite Pictures» (zusammengesetzte oder bearbeitete Bilder) und des «Morphings» (computergenerierter Spezialeffekt, bei dem anhand zweier Quellbilder ein neues Gesichtsbild erstellt wird) aufmerksam zu machen. Aktuell gibt es kaum technische Möglichkeiten, «Composite Pictures» oder mittels «Morphing» hergestellte Gesichtsbilder technisch automatisiert zu erkennen. Da beim APA die Gesichtsbilder vom Antragsteller selbst mitzubringen sind, können zusammengesetzte oder manipulierte Fotos nicht vollständig ausgeschlossen werden. Diese sind für das menschliche Auge mitunter schwer oder gar nicht zu erkennen. Die Biometric Working Group der EU empfiehlt daher den Schengen-Mitgliedstaaten nachdrücklich, zeitnah auf eine Vor-Ort-Erfassung der Gesichtsbilder bei der ausstellenden Behörde umzustellen. Von den Ländern in der DACH-Region setzt die Schweiz bereits auf die Vor-Ort-Erfassung der Gesichtsbilder. In Deutschland soll diese Option ab dem 1. Mai 2025 angeboten werden, zu den Plänen von Österreich sind keine Informationen verfügbar.

Da das APA gemäss aktuellem Zeitplan im Jahr 2024 in das Dienstleistungszentrum Giessen (DLG) umziehen wird, soll in diesem Zusammenhang die neue Infrastruktur zur Vor-Ort-Erfassung umgesetzt werden. Die technische Lösung zur Vor-Ort-Erfassung der biometrischen Daten gilt es in der Konzeptphase zu konkretisieren. Eine mögliche Variante ist ein sogenannter Kiosk, welcher nachfolgend beispielhaft abgebildet⁴ ist.



Mit einem Kiosk können üblicherweise die Unterschrift, weitere Angaben (z.B. Körpergrösse) sowie alle biometrischen Daten, welche für die Ausstellung von Identitätsdokumenten notwendig sind, erfasst werden. Am Beispiel der Reisepassausstellung könnte über den Kiosk das Gesichtsbild, die Fingerabdrücke, die Körpergrösse und die Unterschrift erfasst werden. Die restlichen persönlichen Daten sind bereits im Fachsystem des APA bzw. über die zentralen Stammdaten (ZSD) vorhanden.

Der Kiosk stellt aber nur eine mögliche technische Lösung zur Vor-Ort-Erfassung dar. In diesem Produktbereich gibt es mehrere Anbieter, welche unterschiedliche Lösungsvarianten anbieten. Neben der umfassenden Kiosklösung gibt es beispielsweise auch Anbieter von Produkten, welche nur Gesichtsbilder oder Fingerab-

⁴ Abbildung: <https://www.emperortech.com/news/company-news/BiometricEnrollment.html>

drücke erfassen können. Aufgrund des breiten Angebots gilt es basierend auf den Anforderungen in der Konzeptphase die geeignete technische Lösung zu definieren.

2. BEGRÜNDUNG DER VORLAGE

Mit der vorliegenden Vorlage soll die Vor-Ort-Erfassung der Gesichtsbilder für die Pässe und Identitätskarten ermöglicht werden, um die Qualität und Manipulationssicherheit der Gesichtsbilder zu erhöhen. Die biometrischen Vergleichsalgorithmen der (teil-)automatisierten Inspektionssysteme haben heute neue Leistungsniveaus erreicht und es sind weitere Verbesserungen zu erwarten. Jedes System kann jedoch nur so gut sein wie die Daten, auf denen es basiert. Daher hat die Qualität der Referenzdaten eine übergeordnete Bedeutung. Je besser biometrische Daten erfasst werden, desto niedriger sind die zu erwartenden Fehlerraten. Niedrigere Fehlerraten führen zu einem höheren Automatisierungsgrad, erhöhen den Durchsatz und die Sicherheit, verbessern das Reiseerlebnis und sparen schliesslich Ressourcen. Es lohnt sich also, in die Registrierung hochwertiger Gesichtsbilder sowie Fingerabdruckbilder zu investieren. Der verstärkte Einsatz neuer Technologien für die Identitäts- und Dokumentenprüfung bedeutet, dass genaue Kriterien für die Registrierungs- und Inspektionsprozesse festgelegt werden müssen. Der Registrierungsprozess für biometrische Identifikatoren ist entscheidend, um eine erfolgreiche Überprüfung bei der Dokumentenprüfung zu gewährleisten. Das Vor-Ort-Erfassungs-System hat den Vorteil, dass das Gesichtsbild nur erfasst wird, sofern es den sogenannten ICAO⁵-Check⁶ besteht, um eine hohe Qualität des Gesichtsbildes sicherzustellen.

⁵ Die Internationale Zivilluftfahrtorganisation ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen (UN) mit Hauptsitz in Montreal, Kanada. Sie legt Standards zur Interoperabilität von Reisedokumenten fest.

⁶ Vereinfacht ausgedrückt überprüft der ICAO-Check, ob ein Gesichtsbild die Anforderungen einer automatisierten Grenzkontrolle erfüllt.

Zudem kann mit der Vor-Ort-Erfassung ein weiterer Nachteil für den Antragsteller behoben werden, welcher beim aktuellen Ausstellungsprozess auftreten kann: Hat der Antragsteller kein oder ein offensichtlich nicht den Anforderungen entsprechendes Gesichtsbild dabei, kann der Antrag nicht bearbeitet werden. Erfahrungsgemäss entsprechen rund 30% der mitgebrachten Gesichtsbilder nicht den formellen Vorgaben. Dieser Umstand entspricht nicht den Ansprüchen an die Art der Kundenbetreuung, welche das APA gerne anbieten möchte, denn somit entstehen Mehraufwände beim Antragsteller. Der Antragsteller muss sich um ein neues und konformes Gesichtsbild kümmern und muss zu einem späteren Zeitpunkt erneut beim APA vor Ort den Antrag für das gewünschte Dokument stellen.

Neben dem organisatorischen Mehraufwand fallen zudem noch einmal Kosten für das Gesichtsbild an, welches durch den Antragsteller zu beschaffen ist. Kosten für das Gesichtsbild fallen aber für den Antragsteller unweigerlich an, unabhängig davon, ob er das Gesichtsbild nur einmal oder mehrfach besorgen muss. Diese Kosten sind erfahrungsgemäss um ein Vielfaches höher als die anteilmässigen Kosten, welche für die Infrastruktur zur Vor-Ort-Erfassung der Gesichtsbilder anfallen würde. Für die Vor-Ort-Erfassung kann, je nach Wahl der technischen Lösung, von pauschalen Bereitstellungskosten im Bereich von CHF 100'000.- bis CHF 130'000.- ausgegangen werden. Hierbei nicht eingerechnet wurde die Beseitigung der aktuell vorherrschenden Blindleistungen, welche durch die ca. 30% nicht-konformen Gesichtsbilder entstehen. Die Reduktion der Blindleistungen führt auch zu einer Reduktion der zu erwartenden Mehrkosten.

Zusammenfassend kann als Ziel festgehalten werden, dass mit der Einführung der Vor-Ort-Erfassung Sicherheitsempfehlungen umgesetzt und damit Sicherheitslücken geschlossen sowie der Kundennutzen gesteigert und der administrative Aufwand für das APA insgesamt gesenkt werden soll.

3. SCHWERPUNKTE DER VORLAGE

Gemäss Heimatschriftengesetz⁷ müssen Antragsteller das Gesichtsbild für die Ausstellung eines Passes oder einer Identitätskarte zum APA mitbringen. Das heisst, die Antragsteller müssen vorab ebenfalls die Erstellung des Gesichtsbildes gemäss den biometrischen Anforderungen veranlassen. Wie in den Kapiteln 1. und 2. bereits ausgeführt, können dabei die geforderte Qualität sowie Echtheit des Gesichtsbildes nicht immer zu 100% garantiert werden. Daher sieht diese Vorlage die Abänderung des Heimatschriftengesetzes dahingehend vor, dass die biometrischen Gesichtsbilder beim APA vor Ort erfasst werden. Die detaillierte technische Lösung gilt es im Projekt in der Konzeptphase zu eruieren.

4. ERLÄUTERUNGEN ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN

Zu Art. 26 Abs. 2

Bislang legte diese Bestimmung fest, dass im Rahmen des Antrags- und Ausstellungsverfahrens für Reisepässe der Antragsteller bestimmte Unterlagen beizubringen hat. Dies galt ebenso für Identitätskarten gemäss der entsprechenden Verweisbestimmung nach Art. 29 Abs. 7 HschG. Durch die Umstellung auf die Vor-Ort-Erfassung der Gesichtsbilder durch das APA, wodurch der Gesuchsteller keine Fotografie mehr beizubringen hat, ist diese Bestimmung anzupassen. Ausserdem wird bereits heute das vollständig ausgefüllte Antragsformular durch das APA ausgedruckt und dem Antragsteller zur Kontrolle und Unterschrift vorgelegt und ist somit nicht von diesem «beizubringen». Die Bestimmung wird deshalb dahingehend abgeändert, dass diese neu auflistet, welche Daten des Antragstellers vom APA vor Ort erfasst werden. Dies sind die Unterschrift (Bst. a), eine Farbfotografie (Gesichtsbild) (Bst. b) sowie die Fingerabdrücke (Bst. c).

⁷ Heimatschriftengesetz vom 18. Dezember 1985 (HSchG), LGBl. 1986 Nr. 27, i.d.g.F.

Zur Übergangsbestimmung

Die Übergangsbestimmung stellt klar, dass auf zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes hängige Verfahren das bisherige Recht Anwendung findet.

Zum Inkrafttreten

Das konkrete Datum des Inkrafttretens der gegenständlichen Vorlage wird zu einem späteren Zeitpunkt bestimmt.

5. VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT / RECHTLICHES

Hinsichtlich der Verfassungsmässigkeit der gegenständlichen Vorlage bestehen keine rechtlichen Bedenken und es werden auch keine verfassungsmässigen Fragen aufgeworfen.

6. AUSWIRKUNGEN AUF DIE NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Durch die Umsetzung der Vor-Ort-Erfassung von Gesichtsbildern wird ein einheitlicher Qualitätsstandard geschaffen, welcher den ICAO-Standard bei jeder Erfassung sicherstellt. Durch die Umsetzung dieses einheitlichen internationalen Standards werden Grenzkontrollen und somit die Mobilität erleichtert und sicherer gemacht.

Die gegenständliche Abänderung des Heimatschriftengesetzes hat somit einen positiven Einfluss auf die Umsetzung des UNO-Nachhaltigkeitszieles «Weniger Ungleichheiten». Es ist nicht zu erkennen, dass diese Abänderungen einem Nachhaltigkeitsziel explizit entgegenlaufen.

7. **REGIERUNGSVORLAGE**

Gesetz

vom ...

über die Abänderung des Heimatschriftengesetzes

Dem nachstehenden vom Landtag gefassten Beschluss erteile Ich Meine Zustimmung:

I.

Abänderung bisherigen Recht

Das Heimatschriftengesetz vom 18. Dezember 1985 (HSchG), LGBI. 1986 Nr. 27, in der geltenden Fassung, wird wie folgt abgeändert:

Art. 26 Abs. 2

Antrags- und Ausstellungsverfahren für Reisepässe

2) Für die Ausstellung eines Reisepasses werden durch das Ausländer- und Passamt folgende Daten des Antragstellers erfasst:

- a) Unterschrift;
- b) eine Farbfotografie (Gesichtsbild);
- c) Fingerabdrücke.

II.

Übergangsbestimmung

Auf zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes hängige Verfahren findet das bisherige Recht Anwendung.

III.

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt unter Vorbehalt des ungenutzten Ablaufs der Referendumsfrist am ... (Tag.Monat.Jahr) in Kraft, andernfalls am Tag nach der Kundmachung.